



CRNA GORA: Završna izjava članova MMF-a Misije o konsultacijama za 2019. u vezi sa članom IV

28. jun 2019. godine

Embargo na objavljivanje do 5:00 po vremenu u Vašingtonu / 11:00 CET na dan 28. jun 2019. godine

Završna izjava opisuje preliminarne nalaze zaposlenih MMF-a na kraju zvanične posjete (ili „misije“), u većini slučajeva zemlji članici. Misija se sprovodi kao dio redovnih (obično godišnjih) konsultacija u skladu sa [članom IV](#) Osnivačkog ugovora MMF-a, u kontekstu zahtjeva za korišćenje resursa MMF-a (pozajmica od MMF-a), kao dio razgovora o programima koji su pod monitoringom zaposlenih MMF-a, ili su dio monitoringa ekonomskih događaja od strane zaposlenih MMF-a.

Nadležni organi saglasni su sa objavljivanjem ove Izjave. Stavovi izraženi u ovoj Izjavi su stavovi zaposlenih MMF-a i ne moraju nužno da odražavaju stavove Odbora izvršnih direktora MMF-a. Na osnovu preliminarne nalaza ove misije, zaposleni MMF-a će pripremiti izvještaj koji će, nakon odobrenja menadžmenta, biti predstavljen Odboru izvršnih direktora MMF-a na razmatranje i odlučivanje.

Misija Međunarodnog monetarnog fonda je posjetila Podgoricu od 17. do 28. juna kako bi obavila konsultacije za 2019. godinu u vezi sa članom IV.

Glavne napomene

- *Ekonomski rast je bio snažan i fiskalno prilagođavanje je rezultiralo unaprijeđenjem salda budžeta. Ali visok javnih dug ograničava prostor države da se suprotstavi mogućem budućem padu ekonomske aktivnosti. Kako globalni izgledi za rast bivaju povećano neizvjesniji, državni dug treba da se dodatno smanji.*
- *U bliskoj budućnosti bi trebalo pažljivo analizirati troškove i benefite završetka narednih faza autoputa Bar-Boljare. Kredibilna nova studija izvodljivosti je od suštinskog značaja, prije donošenja bilo kakve odluke o mehanizmu finansiranja. Požurivanje sa završetkom projekta bi moglo i da podrazumijeva velike fiskalne troškove. Teret ovih troškova bi vjerovatno izložio ekonomiju tako da bude osjetljivija na šokove.*

- *Materijalizovanje ovakvog scenarija bi spriječilo usmjeravanje fiskalnih resursa na druge produktivnije svrhe, kao što je više investicija u obrazovanje, zdravstvo i ključnu javnu infrastrukturu koja sa sobom nosi veće stope povrata.*
- *Potrebni su dodatni naponi da se osnaži finansijski sistem tako da može bolje da podrži veće investicije i životni standard. Postojeću strukturu, instrumente i procese za superviziju banaka i spriječavanja pranja novca (AML/CFT) treba dodatno unaprijediti. Centralna banka se kreće u ispravnom smjeru na rješavanju ovih pitanja. Odlučna i djelotvorna implementacija reformi u ovim oblastima, kao i implementacija planirane revizije kvaliteta aktive (AQR) bankarskog sistema do kraja 2020 je od ključnog značaja.*

Nastavak snažnog ekonomskog rasta zahtijeva pažljivo definisanje prioriteta i redosljeda javne potrošnje.

Projektovano je da će ekonomski rast biti umjereniji na kratak rok u odnosu na nedavne visoke nivoe. Projektovano je da će se ekonomija proširiti za 3 procenta u 2019, što je pad sa skoro 5 procenata iz 2018. Ako ne bi postojale dalje reforme, očekivano je da će rast u prosjeku biti nešto ispod 3 procenta u narednih pet godina. Postoji još uvijek veliki neiskorišteni potencijal u turizmu. Međutim, postoji limit do koga male ekonomije kao što je Crna Gora mogu da povećavaju sektor turizma na održiv način. Nadležni organi su s pravom usmjereni i na proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, s obzirom na prirodne predispozicije zemlje. Ubrzani napredak u ovim oblastima može da dovede do povećanja naših projekcija. Međutim, postoje brojni rizici po smanjenje rasta, naročito u pogledu pogoršanja globalne trgovine, finansijskih uslova ili geopolitičkih tenzija.

Produženi viši rast zahtijeva efikasniju javnu potrošnju sa pažljivo utvrđenim redosljedom. Dugoročni cilj je da se generiše rast koji će doprijeti do svih građana. Javna potrošnja mora da se fokusira na to da omogući najveće stope društvenog i ekonomskog povrata. Veće investicije u obrazovanje i zdravstvo, zajedno sa reformama tržišta rada, bi unaprijedile zaposlenost i izglede za zaradu za mlade i omogućile da se kreira produktivnija radna snaga. Potrošnja na javnu infrastrukturu treba da bude više usmjerena u oblastima gdje društvo ima najveće koristi – ublažavanje zagušenja u najgušće naseljenim područjima i područjima sa najvećim brojem posjetilaca. Vremenom će takve javne investicije generisati dividende koje se mogu usmjeriti na ambicioznije projekte čiji benefiti imaju veći stepen neizvjesnosti.

Fiskalno prilagođavanje je ostvarilo napredak ali mora potrajati.

Javni dug se mora smanjiti sa sadašnjeg visokog nivoa. Zajedno sa dugoričnom strategijom rasta, odnos javnog duga i BDP-a treba da se smanji u skorašnjem periodu. Ova aktivnost koja se odnosi na balansiranje više suprotstavljenih ciljeva je od suštinske važnosti za suočavanje sa mogućim promjenama izvan Crne Gore. Kako širi globalni uslovi budu postajali povećano neizvjesniji, Vlada treba da održava prostor da može da se suprotstavi padu ekonomske aktivnosti ukoliko bi se eksterni šokovi materijalizovali.

Nadležni organi su ostvarili napredak u posljednje dvije godine na ovom planu. Ako se izuzme potrošnja za autoput, primarni fiskalni saldo (saldo budžeta bez plaćanja kamata) se preokrenuo sa deficita od 1 procenta BDP-a u 2016. na suficit od 2 procenta BDP-a u 2018. Ovo nije bilo lako postići, pa nadležne organe treba pohvaliti za to postignuće. Međutim, dug opšteg nivoa države uključujući garancije je bio 79 procenata BDP-a u 2018. (71 procenat BDP-a bez garancija), što predstavlja i dalje previše visok nivo. Održavanje postojećih projektovanih primarnih suficita tokom srednjeg roka na nivou od 2 procenta BDP-a je od ključnog značaja za smanjenje nivoa javnog duga. Primjenom postojećih politika, projektovano je da će dug opšteg nivoa države sa garancijama pasti na 61 procenat BDP-a do 2024. (53 procenata BDP-a bez garancija).

Izbore u pogledu projekta autoputa Bar-Boljare bi trebalo izmjeriti u odnosu na ostale alternative.

Nadležni organi treba pažljivo da postupaju sa planovima za završetak autoputa Bar-Boljare. Izgradnja prve faze autoputa je bila skupa, što je zahtijevalo da nadležni organi usvoje teške mjere fiskalnog prilagođavanja. Preostale faze takođe mogle da budu skupe za javni sektor. U ovoj fazi, ekonomski benefiti projekta u cjelini su nezivjesni, a fiskalni resursi bi mogli da se iskoriste za alternative namjene. Pored toga, studije koje su sprovedene prije nekoliko godina pokrenule su pitanje ekonomske izvodljivosti projekta. Nadležni organi su nedavno naručili dodatne studije za ponovnu evaluaciju projekta na osnovu ažuriranih informacija. Ukoliko nove studije ne razbiju prethodne sumnje na adekvatan način, mi razumijemo da će nadležni organi revidirati svoje investicione planove, i da će nastaviti sa projektom kada javne finansije budu dovoljno ojačane.

Može se bezbjedno stvoriti više fiskalnog prostora ukoliko se u potpunosti sprovedu dublje fiskalne reforme.

Snažnije budžetske procedure će biti od pomoći da se podrže nedavne dobiti na fiskalnoj strani. Nadležni organi planiraju da implementiraju srednjoročni budžetski okvir sa početkom za budžet za 2021. Srednjoročni limiti potrošnje treba da postanu obavezniji, a da odstupanje od uspostavljenih limita zahtijeva obrazloženje. Da bi procedure za budžetiranje bile još snažnije, nadležni organi bi mogli da razmotre ukupni limit za rashode kojim bi se rukovodio srednjoročni budžet. Svaki propis koji ima posljedice na budžet bi trebalo da ima procjenu fiskalnog uticaja od strane Ministarstva finansija.

Tokom perioda od narednih nekoliko godina, snažniji napredak u tri konkretne oblasti će dodatni izgraditi fiskalni prostor. Jedna od vrlo važnih reformi bi bila reforma penzionog sistema – usklađujući penzije sa produženim životnim vijekom i da dovode do toga da buduće penzije budu pravičnije za današnje mlade ljude. Detaljna revizija zaposlenosti u javnom sektoru, kako bi se unaprijedila efikasnost javnog sektora, je još jedna reforma sa visokim prioritetom. Napredak u ove dvije oblasti je u zastoju i treba da se ponovo pokrene. Treća oblast u kojoj nadležni organi predviđaju kratkoročni napredak je u eliminisanju poreskih izuzeća kojima se rasipaju resursi. Ukoliko se udvostruče naponi u

ovim oblastima, dugoročne dobiti će biti veoma snažne, a fiskalna situacija bi omogućila snažniju osnovu za ambiciozne projekte.

Dodatna unaprijeđenja u poreskoj administraciji će takođe pomoći da se generišu dodatni prihodi kroz smanjenje sive ekonomije. Poreska uprava Crne Gore (PUCG) je usvojila program reformi, koji je podržan kroz tehničku pomoć MMF-a. Ostvarena su postojana unaprijeđenja u osnovnim procesima, što se dokazuje kroz značajno smanjenje zaostalih poreskih obveza. Vlada je dala autonomiju PUCG. U budućnosti aktivnosti inspekcijanskog nadzora treba da budu više fokusirane na glavne poreske rizike. Potrebne su zakonske promjene koje se odnose na režim kamata i kazni kako bi se postiglo veće poštovanje poreskih obveza.

Robusniji okviri za upravljanje investicijama i JPP su od suštinske važnosti. Za sve investicione projekte je značajno da se uspostavi snažan zakonski i institucionalni okvir kako bi se identifikovali izvodljivi projekti i izbjegli oni rizici koji nose sa sobom fiskalno opterećenje koje se ne može priuštiti. Nacrt zakona o JPP koji su izradili nadležni organi sadrži odredbe koje pozdravljamo, uključujući snažnu ulogu Ministarstva finansija u obezbjeđivanju da su odobrena samo ona JPP koja su ekonomski izvodljiva i fiskalno održiva. Srazmjerno tome, treba unaprijediti ekspertizu za anliziranje fiskalni rizika. Pored toga, bilo bi prudencijalno da se upostave *ex-ante* limiti za fiskalne obaveze povezane sa JPP, uključujući i za lokalne samouprave.

Potrebno je dodatno unaprijeđenje kod bankarske supervizije i supervizije spriječavanja pranja novca.

Nije bilo prelivanje na širi bankarski sektor od nedavnih intervencija u dvije nesistemske banke. Uprkos zamrzavanju povlačenja depozita u ove dvije banke, depoziti na nivou sistema su bili stabilni. Koeficijent adekvatnosti kapitala na nivou sistema je komforno iznad regulatornog minimuma, likvidnost je i dalje visoka, a na ukupnom nivou sistem je profitabilan. Nakon zatvaranja ove dvije banke, nekvalitetni krediti (NPL) su opali 4,7 procenata u aprilu 2019. Osnažen je rast kreditiranja privatnom sektoru.

Međutim, nedavni događaji ukazuju na potrebu za snažnijom bankarskom supervizijom. Potrebna su dodatna unaprijeđenja postojeće strukture, procesa i alata za superviziju kreditnog rizika. Supervizija unutar CBCG bi bila dodatno osnažena osnivanjem superivozorskog odbora kako bi se bolje podržale odluke višeg menadžmenta. Kapaciteti za posrednu supeviziju treba da se osnaže, uključujući dobro kvalifikovane zaposlene koji imaju adekvatne kompenzacije. CBCG ide u ispravnom smjeru ka rješavanju ovih pitanja i zaslužuje podršku zemlje u ovim naporima. Fokus treba da bude na povećanju djelotvornosti, ne samo na administrativnom usvajanju mjera.

Detaljna revizija zdravlja bankarskog sektora je od suštinskog značaja i mora biti završena do kraja 2020. CBCG bi trebala da osigura završetak revizije kvaliteta aktive banaka (AQR). Ova revizija bi trebala da pomogne da se razumije prava vrijednost aktive u

bilansima stanja banaka, vrjednovanje kolaterala i adekvatnost rezervisanja za potencijalne gubitake. Da bi se osigurao integritet procesa, reviziju kvaliteta aktive bi trebalo da sprovedu renomirani međunarodni procjenjivači. Pravovremeni završetak revizije kvaliteta aktive bi doprinio kredibilitetu bankarske supervizije u očima međunarodne zajednice.

CBCG bi trebala da preduzme odlučne aktivnosti kako bi ublažila preostale rizike u bankarskom sektoru. Bilo koja druga slaba banka u sistemu treba da bude predmet intenzivnog detaljnog ispitivanja sa djelotvornim akcionim planovima koji se pravovremeno sprovedu. CBCG bi takođe trebala da nastavi sa detaljnim praćanjem ubrzanog rasta neobezbijedenih potrošačkih kredita i da sprovede makro-prudencijalne mjere kako to bude bilo potrebno za ublažavanje mogućih sistemskih rizika.

Predstojeće promjene regulatornog okvira u finansijskom sektoru će harmonizovati bankarske zakone sa relevantnim EU direktivama. Usvajanje od strane zakonodavca se očekuje krajem ove godine. CBCG bi trebala i da obezbijedi adekvatne konsultacije sa interesnim grupama o nacrtima i implementaciji podzakonskih propisa. U skladu sa nacrtom zakonskog okvira, banke će morati da izrade jasne planove oporavka i CBCG da uspostavi sanacioni fond koji bi finansirale banke. Fond za zaštitu depozita će takođe moći da koristi svoja sredstva za finansiranje transfera osiguranih depozita iz banaka koje nisu zdrave u zdravije banke. Nadležni organi su ostvarili napredak i modernizovanju kreditnog registra.

Rizici koji su povezani sa pranjem novca zahtijavaju brzu pažnju. Novi zakon o spriječavanju pranja novca i finansiranja terorizma je unaprijedio zakonski okvir. CBCG radi na unaprijeđenju nivoa zaposlenih i sposobnosti u ovoj oblasti. Međutim, potrebne su aktivnosti kako bi se osnažila supervizija spriječavanja pranja novca i finansiranja terorizma kroz izradu alata zasnovanih na ocjeni rizika i procedura za posredni monitoring i neposrednu inspekciju. Provjera podobnosti (*fit and proper*) za menadžere i vlasnike banaka treba da se dodatno unaprijedi kroz punu formalizaciju i obezbjeđivanje dosljedne primjene.

Program državljanstva za investitore može da stvori rizike u pogledu finansijskog integriteta i reputacione rizike. Da bi se ublažili ovi rizici, nadležni organi bi trebali da osiguraju sprovođenje svoeobuhvatnih mjera dubinske provjere podnosilaca zahtjeva, uključujući i izvore bogatstva, kao i dobre prakse transparentnosti, uključujući i objavljivanje imena državljana-korisnika ovog programa.

Inkluzivniji rast se može postići kroz modernizaciju tržišta rada.

Iako je nedavno došlo do porasta zaposlenosti, potrebno je mnogo poboljšanja za ishode na tržištu rada. Učešće radne snage je nisko, stopa nezaposlenosti je i dalje visoka i iznosi 15 procenata, a neformalna ekonomija zapošljava po procjeni ¼ radne snage. Nadležni organi rade na dva fronta da intenziviraju formalnu zaposlenost, i oba koraka se kreću u ispravnom smjeru.

- *Fiskalno opterećenje:* Fiskalno opterećenje rada (zbir poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za socijalno osiguranje) od skoro 40 procenata je drugo najveće na

zapadnom Balkanu. Visok nivo fiskalnog opterećenja rada smanjuje podsticaje za zapošljavanje u formalnom sektoru, naročito za lica koja primaju niske zarade. Nadležni organi primjereno namjeravaju da smanje doprinos za socijalno osiguranje na teret poslodavaca za 2 procentna poena. Međutim, treba i da se kompenzuje gubitak budžetskih prihoda. Ovo se može postići kroz smanjenje poreskih izuzeća. Nadležni organi bi mogli da razmotre svoju odluku da se vrate na proporcionalni porez na dohodak fizičkih lica od 9 procenata.

- *Zakon o radu:* Više od 30 procenata radnika radi sa ugovorima na određeno vrijeme. Ova vrsta zaposlenih u suštini ima manju sigurnost radnog mjesta i manje šansi za razvoj nego njihove kolege koje su sa ugovorima na neodređeno. Nacrt zakona o radu primjereno ima za cilj da smanji razliku između ove dvije vrste ugovora, sa ciljem da upotreba ugovora na neodređeno bude privlačnija poslodavcima tako što će se smanjiti prekomjerna rigidnost koja je ugrađena u njih.

Buduće odluke o minimalnoj zaradi treba da se usklade sa konkurentnim pitanjima.

Minimalna zarada će se povećati za 15 procenata u julu, što je prvo povećanje nakon 2013. Procjenjuje se da će se odnos minimalne i prosječne zarade povećati sa 38 na 42 procenta, što je blizu regionalnog prosjeka. Za ubuduće, savjetuje se nadležnim organima da procijene uticaj prethodnih povećanja minimalne zarade i da razmotre širok set indikatora (uključujući liniju siromaštva i trendove rasta prosječne zarade i produktivnosti).

Misija bi htjela da se zahvali nadležnim organima i drugim sagovornicima na njihovom velikodušnom gostoprimstvu i na otvorenim i konstruktivnim razgovorima. MMF očekuje da nastavi da održava redovan dijalog i osnaži odnose sa svim partnerima kako bi pomogao Crnoj Gori da se suoči sa budućim izazovima.